

LOS DIFERENTES MODELOS DE PARTICIPACIÓN LOCAL EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Tomàs Font i Llovet

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona
y presidente de la Comisión Jurídica Asesora

Marc Vilalta Reixach

Profesor ayudante de Derecho Administrativo de la Universitat Oberta
de Catalunya

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. El punto de partida. – 3. Los nuevos órganos estatutarios de participación local. 3.1. Funciones. 3.2. Composición. 3.2.1. Los principales modelos organizativos. 3.2.2. Tipos de entes locales representados. 3.2.3. Formas de designación de los miembros locales. 3.3. Efectos jurídicos derivados de su intervención. – 4. Conclusión. – 5. Bibliografía citada. – *Resumen-Resum-Abstract.*

1. Introducción

El actual proceso de reformas estatutarias ha supuesto el inicio de un nuevo e importante período de innovaciones institucionales que propicia la reflexión sobre la evolución de nuestro Estado autonómico. La necesidad de actualizar algunos de los elementos estructurales de nuestro sistema de organización territorial, como, por ejemplo, la financiación o las competencias de las comunidades autónomas, ha centrado el debate jurídico y político en los últimos meses.

A su vez, las numerosas aportaciones realizadas en estos ámbitos no se han limitado únicamente al nivel autonómico, sino que se han planteado también interesantes propuestas dirigidas a refor-

zar el sistema de gobierno y administración local, y a definir mejor su posición institucional en el marco del ordenamiento jurídico. Como se ha destacado en varias ocasiones, el proceso de reforma de los diferentes estatutos de autonomía se ha visto como un momento propicio para avanzar en la consolidación de la autonomía local en nuestro Estado, dado que, junto a las previsiones constitucionales, los estatutos pueden configurarse como el tipo normativo más adecuado para determinar con garantía los elementos definidores de dicha autonomía, debido a que son las únicas normas capaces de imponerse al mismo tiempo al legislador estatal y autonómico.¹ La STC 240/2006, de 20 de julio, la primera –y, por ahora, única– que se ha pronunciado sobre el fondo del asunto en un conflicto en defensa de la autonomía local,² no puede ser más explícita a la hora de confesar la impotencia de la Ley de Bases de Régimen Local para imponerse en todo caso y de manera general como canon de constitucionalidad de las leyes en lo que al respeto a la autonomía local se refiere. De manera que, efectivamente, la articulación del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento ha conducido a descubrir en los estatutos de autonomía una mayor capacidad de determinación del contenido básico de la regulación de los gobiernos locales, con la posibilidad añadida de dar entrada, con ello, al principio de diferenciación.

Sin embargo, el presente trabajo no tiene por objeto un análisis general de las novedades estatutarias en materia de régimen local, sino que tiene un propósito mucho más concreto, pero no por ello menos interesante. Nuestra exposición se centra en el estudio de los nuevos mecanismos jurídicos de refuerzo de la autonomía local que incorporan los nuevos estatutos de autonomía y que se plasman, en particular, en la previsión de diferentes for-

1. *Vid.*, entre otros muchos, Font i Llovet, Tomàs, "El gobierno local en la reforma del estado de las autonomías", *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona, 2005, p. 21. Ahora recogido en el libro de Font i Llovet, Tomàs, *Gobierno local y estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008; Velasco Caballero, Francisco, "Autonomía Local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía", en *Anuario del Gobierno Local 2004*, ob. cit., p. 118-119.

2. La STC 47/2008, de 11 de marzo, relativa al conflicto contra la Ley valenciana que suprimió el Área Metropolitana de l'Horta, declara extinguido el conflicto por pérdida sobrevenida del objeto, lo que, según el voto particular, "resulta decepcionante".

mas de participación de los entes locales en las instancias autonómicas.

Como veremos seguidamente con más detalle, uno de los elementos comunes a la mayoría de las reformas de los estatutos de autonomía producidas durante los últimos dos años ha sido la inclusión, con variadas denominaciones, de un órgano de participación de los entes locales en los procedimientos normativos autonómicos que les afecten. A pesar de las evidentes diferencias que presentan los diferentes textos estatutarios, a nuestro entender, ésta constituye una importante novedad en nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto el desarrollo de estos mecanismos había sido, hasta ahora, claramente insuficiente y escasamente innovador.³

No obstante, antes de pasar a analizar las propuestas concretas que se contienen en los nuevos estatutos de autonomía creemos conveniente situar previamente dichos órganos estatutarios de participación local en su contexto, señalando los motivos que, en nuestra opinión, han contribuido a su desarrollo normativo.

3. Esta participación se ha canalizado, principalmente, mediante la creación de órganos administrativos de cooperación, sobre la base del artículo 58 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (en adelante LBRL). No obstante, su capacidad para influir, de modo visible, en los procedimientos de toma de decisiones a nivel estatal o autonómico ha sido prácticamente nula, debido a su carácter meramente consultivo o deliberante y al hecho de que las decisiones de dichos órganos hayan de adoptarse por consenso entre las dos representaciones, la local y la estatal o autonómica, que la componen. Igualmente, la participación local en el ámbito del procedimiento legislativo, tanto estatal como autonómico, ha sido escasamente desarrollado, dado que no se prevé un sistema completo de relaciones directas entre las diferentes asambleas legislativas y los entes locales, con lo que se limita, en la mayoría de los casos, a la mera previsión de la posibilidad de solicitar la comparecencia puntual de alguna autoridad o representante del mundo local.

Sobre estas cuestiones, con mayor detalle, puede verse Vilalta Reixach, Marc, *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, Ed. Iustel, Madrid 2007, p. 55-69 y Medina Alcoz, Luis; Díez Sastre, Silvia, "La participación de la Villa de Madrid en los procedimientos normativos estatales, autonómicos y europeos", en Parejo Alfonso, Luciano, Bravo Rivera, Juan y Prieto Romero, Cayetano (Coord.), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Ed. Bosch, Madrid 2006, p. 353 y ss.

2. El punto de partida

Para situar adecuadamente a los mencionados órganos de participación local, debemos partir de la ya tradicional consideración de que la autonomía local reconocida constitucionalmente no encuentra en nuestro ordenamiento jurídico un nivel de protección adecuado. En efecto, la llamada “teoría de la garantía institucional de la autonomía local”, asumida por nuestro Tribunal Constitucional, se ha revelado insuficiente, pues aunque permite asegurar la existencia de determinados entes locales, así como un contenido competencial mínimo, no permite determinar en positivo cuál debe ser el contenido de dicha autonomía, cuya concreción queda, de este modo, en manos del legislador sectorial.⁴

Ello ha puesto de relieve la necesidad de prever nuevos mecanismos jurídicos que permitan contribuir a la definición positiva del contenido de la autonomía local, reduciendo el margen de discrecionalidad del legislador en su desarrollo y dotando de mayores garantías a los entes locales.

Una primera plasmación en el ámbito normativo de esta voluntad se intentó canalizar a través de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional realizada en 1999, al efecto de introducir el llamado “conflicto en defensa de la autonomía local”.⁵ Este nuevo procedimiento jurisdiccional debía permitir a los entes locales acudir directamente ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía frente a normas con rango de ley del Estado o de las comunidades autónomas.

Sin embargo, la configuración normativa actual de este recurso jurisdiccional presenta importantes problemas prácticos, especialmente en el ámbito de la legitimación activa, que hacen muy difícil su

4. Recientemente, el profesor Manuel Zafra se hacía eco de la “evidente precariedad” en que se encontraba la autonomía local frente a la libertad del legislador sectorial, pues más allá de su núcleo esencial, la definición de su contenido se entrega a la voluntad más o menos descentralizadora del legislador. Zafra Víctor, Manuel, “Autonomía local: un pilar en la articulación del Estado de las Autonomías”, en Zafra Víctor, Manuel (Coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, p. 181.

5. Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

ejercicio.⁶ Una buena prueba de ello la encontramos en el Auto del TC 418/2003, de 16 de diciembre, por el cual se acordó inadmitir a trámite el conflicto planteado por 1.185 municipios contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria.⁷ Pero además, por otro lado, el conflicto en defensa de la autonomía local se configura también como un mecanismo esencialmente negativo y a *posteriori*, que permite reaccionar a lo sumo frente a leyes que supongan un desapoderamiento ilegítimo de una competencia local ya asignada, o que interfieran en el ejercicio de éstas, pero de muy difícil plasmación –como ya advertía tempranamente Santamaría Pastor– en aquellos casos en que la cuestión a analizar no es la vulneración de unas competencias ya atribuidas sino, precisamente, la falta de reconocimiento o atribución de éstas.⁸ Y no debe olvidarse que el contenido competencial de los entes locales –capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte de los asuntos públicos– es el primer

6. Sobre el ámbito de aplicación subjetivo del conflicto en defensa de la autonomía local pueden verse, entre otros, Cabello Fernández, María Dolores, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2003 y Font i Llovet, Tomàs, “El recurso de protección constitucional de la autonomía local”, en AA.VV., *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1997, p. 89-121.

7. El Tribunal Constitucional constata que la séptima parte de municipios exigida por la Ley la constituyen, de acuerdo con el registro de entidades locales, 1.158, y la demanda ha sido interpuesta por 1.185, por lo que, en principio, el primer requisito mínimo se cumpliría. Ahora bien, el Tribunal Constitucional pasa a continuación a comprobar si los acuerdos municipales correspondientes están debidamente documentados y si se han adoptado con el quórum de mayoría absoluta legalmente requerido. Y así va descartando, además de aquellos que han rechazado la moción para presentar el conflicto, aquellos que manifiestan expresamente su rechazo a la Ley pero formalmente no adoptan el acuerdo de plantear el conflicto, aquellos en que no se alcanza el quórum señalado, o aquellos en que no consta certificado que el resultado de la votación producida en el ayuntamiento signifique una mayoría absoluta. Así se descartan sesenta y siete municipios, lo que impide ya entender cumplido el requisito numérico exigido. Pero, además, el Tribunal Constitucional se extiende en descartar también los municipios que habían adoptado extemporáneamente el acuerdo de plantear el conflicto, bien porque lo hicieron prematuramente, en contra del proyecto de la ley antes de ser aprobada y publicada, bien por que lo hicieron después de transcurridos los tres meses desde la publicación, que es el plazo legalmente fijado, o bien porque no consta acreditada la fecha. Con ello se excluyen veintidós municipios más, tres de los cuales ya habían sido descartados por el anterior criterio. De manera que el resultado total es el de 1.099 acuerdos municipales válidamente adoptados para plantear el conflicto, cuando los exigibles son 1.158. Ello es suficiente para inadmitir el recurso, y así el Tribunal se ahorra haber de comprobar si, además, se cumplía el requisito de que representaran una sexta parte de la población española.

8. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones catalanas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, 1986, p. 202.

elemento material en que se ha de concretar la autonomía garantizada constitucionalmente (art. 3 de la Carta Europea de la Autonomía local).

Aun siendo cierta esta última observación, a la vista de la ineficacia de los procesos constitucionales para defender debidamente la vertiente competencial de la autonomía local, se ha señalado que la búsqueda de nuevos cauces para reforzar la posición jurídica de los entes locales no debe limitarse exclusivamente al establecimiento de instrumentos de carácter jurisdiccional, sino que también deben tomarse en consideración otros elementos, entre ellos, como veremos a continuación, una mayor participación orgánica y procedimental de dichos entes en los procedimientos decisorios que les afecten.⁹

Ha sido el propio Tribunal Constitucional el que ha destacado la participación como uno de los elementos definidores de la autonomía local,¹⁰ a la vez que la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (en adelante CEAL) recoge la consulta a las entidades locales en los procesos de planificación y decisión que les afecten como uno de los aspectos esenciales de la autonomía local.

Igualmente, la Recomendación núm. 171, de 2 de junio de 2005, del Congreso de Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa sobre la aplicación de la CEAL subraya que el principio de participación de los entes locales en los procedimientos normativos que les afecten es un principio fundamental del ordenamiento europeo, cuyo objetivo es contribuir a una mejor gobernanza pública y al desarrollo democrático.

Precisamente, debemos tener presente que en nuestro entorno jurídico más próximo, y de modo particular en los ordenamientos alemán y italiano, estas ideas no han quedado simplemente en un

9. Font i Llovet, Tomàs, "El recurso...", ob. cit., p. 93. En el mismo sentido, Sánchez Morón ha señalado que los medios de protección jurisdiccional de la autonomía local no deberían constituir sino el último remedio jurídico. Siendo preciso habilitar otros mecanismos de negociación o cooperación que permitieran resolver los eventuales conflictos. Sánchez Morón, Miguel, "La defensa jurisdiccional de la autonomía local", en AA.VV., *Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Diputación de Barcelona, 1987, p. 322.

10. No en vano, la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 32/1981, de 28 de julio, define la autonomía local como el derecho de la comunidad local a participar en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen (FJ 3).

marco teórico, alejado de la realidad práctica, sino que se han plasmado en el ámbito normativo, ofreciéndonos interesantes ejemplos de cómo articular orgánicamente las relaciones entre las entidades locales y regionales con el objetivo de asegurar la adecuada intervención de los municipios y otros entes locales en las decisiones políticas y administrativas de nivel más amplio.¹¹

3. Los nuevos órganos estatutarios de participación local

Desde esta perspectiva general, llegamos al actual proceso de reformas estatutarias que, como apuntábamos al inicio, incorpora también la voluntad de reforzar el sistema local en su conjunto. Los nuevos estatutos no se limitan solamente a una mera reordenación de las competencias e instituciones autonómicas, sino que desarrollan la organización territorial propia de cada comunidad autónoma y contienen una regulación sustantiva del régimen local.

Al mismo tiempo, se aprecia también un aumento importante del poder político de las propias instituciones de autogobierno autonómico para regular el régimen jurídico de los entes locales. Hay, ciertamente, un incremento considerable de las competencias normativas autonómicas en la capacidad de configurar la esfera local. En este sentido, el artículo 160.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (en adelante EAC), por ejemplo, resulta sumamente expresivo de esta tendencia, al reconocer, en primer lugar y con carácter general, la competencia exclusiva de la Generalidad catalana en materia de régimen local y, seguidamente, prever un listado de funciones en las que dicha competencia se concreta.

11. Sobre el modelo de participación local en el ordenamiento jurídico alemán puede consultarse Díez Sastre, Silvia: "La participación de los entes locales en los procedimientos de elaboración de normas en Alemania", *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona 2006, p. 189-219.

Respecto a la participación de los entes locales en las regiones italianas pueden verse, entre otros, Merloni, Francesco, "La participación de los entes locales en el ámbito regional en Italia. El Consejo de las Autonomías Locales", *Anuario del Gobierno Local 2005...*, ob. cit., p. 179-188 y Vilalta Reixach, Marc, *El Consejo de Gobiernos Locales...*, ob. cit., p. 81-94.

Pero ésta no es sólo una particularidad del Estatuto catalán, sino que esta idea de fondo, en nuestra opinión, es compartida por la mayoría de las reformas estatutarias efectuadas hasta el momento. Por ejemplo, basta con citar el artículo 60 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante EAAnd), aprobado mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que reproduce en gran parte el precepto catalán antes citado; o el artículo 71.5 del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante EAA), aprobado mediante la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que, de forma similar, atribuye a la Comunidad Autónoma aragonesa la competencia exclusiva en materia de régimen local, correspondiéndole, entre otras, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencia de la comunidad autónoma; el régimen de los bienes locales o las modalidades de prestación de los servicios públicos.

Una de las consecuencias inmediatas de esta mayor implicación de las comunidades autónomas en la determinación de régimen local se ha plasmado, también, en la incorporación de nuevas garantías jurídicas para la autonomía local. En efecto, se señala que, como contrapunto frente al aumento de las facultades normativas autonómicas en la regulación de estas materias, los estatutos de autonomía reformados han optado de forma coherente por incorporar nuevas garantías hasta ahora ausentes de los textos estatutarios,¹² configurando, así, la instancia autonómica como la primera implicada e interesada en la garantía y defensa de la autonomía local. De este modo debería superarse la antigua imputación –que incluso tiene su eco ya en la STC 32/1981 sobre las diputaciones catalanas– de que no cabe dejar al albur del legislador autonómico la determinación de la posición de los entes locales a falta de garantías frente al mismo, porque ahora el correspondiente Estatuto se erige en la primera de las garantías específicas frente al propio legislador.

De un modo mucho más concreto, esto se ha traducido en primer lugar en un reconocimiento expreso por parte de los diferentes

12. Medina Guerrero, Manuel, "Las nuevas formas de participación de los gobiernos locales en la toma de decisiones de las comunidades autónomas. Los consejos de gobiernos locales", en Zafra Víctor, Manuel (Coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, p. 63.

Estatutos, del principio de autonomía local. Así lo prevé, por ejemplo, el artículo 86.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que garantiza a los municipios autonomía para el ejercicio de las competencias que tienen encomendadas y la defensa de los intereses propios, o el artículo 43.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (reformado mediante la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, en adelante EACyL), al indicar que las entidades locales de dicha Comunidad Autónoma se registrarán, entre otros, por el principio de autonomía. Nótese que la referencia del Estatuto catalán y, en el mismo sentido el de Aragón, incluye una doble vertiente de la autonomía: por una parte, autonomía para el ejercicio de las competencias que el municipio tiene encomendadas, es decir, atribución y desarrollo de las potestades necesarias para *satisfacer* los intereses de la colectividad; y, por otra parte, autonomía para *defender* dichos intereses, es decir, para actuar ante otras instancias distintas, aspecto este último que enlaza directamente con el objeto de este trabajo.

Junto a estas declaraciones generales, en los estatutos se añaden otras previsiones singulares dirigidas, por ejemplo la determinación concreta de un espacio competencial propio de los entes locales¹³ o la introducción expresa de la subsidiariedad y la diferenciación dentro de los principios de la nueva organización territorial autonómica.¹⁴

Del mismo modo, se ha planteado también la necesaria reformulación estatutaria de las relaciones entre las instancias autonómicas y los gobiernos locales, partiéndose de la consideración de que ambos niveles de gobierno y administración no deben verse simplemente como elementos completamente separados e independientes entre sí, sobre la base de un ámbito competencial exclusivo, sino como partes que interactúan en un mismo espacio físico y de confluencia de intereses. Por ello, deben crearse las estructuras jurídicas necesarias

13. Por ejemplo, el artículo 92 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en términos similares a los previstos en el artículo 84.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a controles de constitucionalidad y legalidad.

14. En este sentido, el artículo 43.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé, algo imprecisamente, que las entidades locales de dicha Comunidad Autónoma se registrarán, entre otros principios, por el de subsidiariedad. Por su parte, el artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Andalucía introduce también el principio de subsidiariedad como uno de los principios en los que se estructura su organización territorial.

que permitan articular estas relaciones y, en el caso que estamos analizando, permitir a los gobiernos locales no quedar absolutamente al margen de aquellos procedimientos normativos autonómicos que les afecten.¹⁵

Un primer elemento en el que se ha concretado dicho planteamiento ha sido la mayor atención que los estatutos de autonomía prestan a la competencia autonómica para regular las relaciones de colaboración entre las propias instituciones y los entes locales, atribuyéndola, con carácter exclusivo, a las respectivas comunidades.¹⁶ Pero, sobre todo, las consideraciones sobre la necesaria participación de los entes locales en los procedimientos decisorios que les afecten se han plasmado en la creación y regulación por parte de los diferentes textos estatutarios de órganos específicos de representación local a los que se atribuyen esencialmente funciones consultivas en el procedimiento normativo autonómico.

Éste constituye, a nuestro entender, un primer dato muy relevante, que no puede pasar desapercibido; dado que la gran mayoría de las reformas estatutarias aprobadas hasta la fecha han previsto de forma expresa la creación de estos nuevos órganos participativos.¹⁷ Por lo que, su generalización, más allá de una mera tendencia a la imitación o la extensión de un determinado modelo, debemos considerar que responde a una voluntad real de reforzar el sistema local en el ámbito autonómico. Y más teniendo en cuenta que, a diferencia

15. En este sentido, por su claridad, cabe citar el artículo 83.2 del Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en el que, después de garantizar al principio de autonomía de los municipios, se establece precisamente como uno de los contenidos indispensables de ésta: "El derecho de los municipios a participar en las decisiones de la Administración de la Junta de Comunidades que les afecten".

16. Este es el caso, por ejemplo, del anteriormente citado artículo 160.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, del artículo 60.1 a) del Estatuto de Autonomía de Andalucía o del artículo 71.5 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

17. La única excepción la constituye, por el momento, la reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Si bien en este caso debemos poner de relieve que el artículo 4.2 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares, aprobada pocas semanas antes de la reforma estatutaria, había previsto ya legalmente una figura muy parecida, denominada "Asamblea de Municipios", que se configura como el órgano de representación de los municipios en las instituciones de las Islas Baleares. A la vez que el artículo 74 del Estatuto balear regula la llamada Conferencia de Presidentes, integrada por el presidente de las Illes Balears y por los presidentes de los diferentes consejos insulares.

de lo que ocurre en otros ordenamientos jurídicos (por ejemplo, en el sistema regional italiano), se trata de órganos de existencia facultativa, que las comunidades autónomas no tienen ninguna obligación constitucional de prever.¹⁸

Sin embargo, junto a su generalización, otra característica general en la previsión de todos estos órganos estatutarios es su enorme heterogeneidad. Ciertamente, como veremos a continuación, hay algunos modelos que se asemejan más que otros, pero las diferentes regulaciones estatutarias contienen elementos peculiares que los diferencian y que, en parte, los hacen únicos.

De este modo, ante la imposibilidad de afrontar en estas breves páginas un análisis particular de cada una de las distintas regulaciones estatutarias, centraremos nuestra exposición en tres de sus elementos básicos, y que pueden ayudarnos a determinar con más precisión su régimen jurídico: en primer lugar, las funciones que se asignan a dichos órganos; en segundo lugar, su composición, y por último, los efectos jurídicos que, en su caso, se derivan de su intervención.

Previamente, debemos realizar una importante matización, ya que no podemos olvidar que estamos ante instituciones aún en formación que, si bien han obtenido ya un reconocimiento expreso en los diferentes textos estatutarios, su régimen jurídico concreto todavía no ha sido desarrollado, de un modo general, en el ámbito legal o infraestatutario. Solamente, la Comunidad Autónoma andaluza (mediante la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local) y la Comunidad Valenciana (mediante el Decreto 81/2008, de 6 de junio, del Consejo, por el que se crea la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias) han aprobado, hasta la fecha, las normas reguladoras de dichos órganos.

18. En el ordenamiento jurídico italiano, el artículo 123 de la Constitución italiana, después de la reforma del año 2001 impone a los estatutos regionales la obligación de regular el llamado Consejo de las Autonomías Locales (Consiglio delle Autonomie Locali), como órgano de consulta entre las regiones y los entes locales; que deviene, de este modo, un órgano constitucionalmente necesario.

3.1. Funciones

La determinación de las funciones que deberían desempeñar estos nuevos órganos estatutarios se encuentra íntimamente ligada a los presupuestos que constituyan el fundamento de su creación y el punto de partida de nuestra exposición. Es decir, la insuficiencia de mecanismos de garantía y protección de la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico. Y junto a ello, la insuficiencia de mecanismos de relación o de integración entre instancias territoriales distintas, insuficiencia que es general y que se da a todos los niveles, y cuyo ejemplo más visible es el déficit en las relaciones de integración de las comunidades autónomas en las instituciones generales del Estado. Así, la principal finalidad de estos nuevos órganos estatutarios debería residir en constituir un nuevo mecanismo de garantía para la autonomía local, articulando la participación de los entes locales en aquellos procedimientos decisorios autonómicos que puedan afectarles y, muy especialmente, en el procedimiento de elaboración de normas jurídicas.

Es cierto que la existencia de mecanismos de participación local en nuestro ordenamiento no es del todo desconocida.¹⁹ Como apuntábamos al inicio de nuestro trabajo, la propia Ley de Bases de Régimen Local prevé la creación de órganos administrativos de colaboración entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. No obstante, la eficacia real de dichas instituciones en la práctica ha sido muy limitada y centrada casi en exclusiva en el procedimiento reglamentario.

En cambio, los nuevos estatutos de autonomía no circunscriben la intervención de los nuevos órganos de participación únicamente al ámbito administrativo, sino que lo extienden también al ámbito legislativo. Por lo que se abre, de este modo, un nuevo mecanismo de relación directa del mundo local con la acción normativa de los Parlamentos autonómicos, actualmente casi inexistente, y que puede contribuir a solventar algunas de las deficiencias que presenta la actual configuración de la garantía institucional de la autonomía local.

19. Si bien es cierto que algunos reglamentos parlamentarios, como el artículo 106 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, prevén la participación puntual de representantes locales en el procedimiento legislativo autonómico.

Si, como decíamos anteriormente, la ley autonómica asume un mayor peso en el desarrollo legislativo del régimen local, la intervención de estos órganos puede concebirse como un mecanismo procedimental de carácter preventivo, que debe permitir a los entes locales trasladar a la normativa autonómica sus específicas realidades territoriales y funcionales, ayudando a delimitar de forma positiva el campo de actuación que les debe corresponder.

Mediante la participación de los nuevos órganos de representación local, los parlamentos pueden llegar a conocer de un modo mucho más directo las aspiraciones reales de los entes locales, en lo que a competencias y recursos materiales y financieros se refiere, a la vez que pueden ponerse de relieve aquellos aspectos normativos que puedan considerarse lesivos para la autonomía local o para la suficiencia financiera; contribuyendo, de este modo, a mejorar el ejercicio de la actividad legislativa (y normativa en general) autonómica, y evitando, incluso, la impugnación posterior de dichas normas ante el Tribunal Constitucional.²⁰

Así, por ejemplo, el artículo 86 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece que el Consejo Local aragonés deberá ser oído en las *iniciativas legislativas*, y en la tramitación de *planes y normas reglamentarias* que afecten de forma específica a los gobiernos locales. Por su parte, el artículo 85 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se expresa en términos similares, previendo que el Consejo de Gobiernos Locales catalán debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las *iniciativas legislativas* que afecten de forma específica a los gobiernos locales, así como en la tramitación de los *planes y normas reglamentarias* de carácter idéntico. O, por ejemplo, el mencionado Decreto 81/2008, de 6 de junio, atribuye a la Comisión Mixta entre la Generalidad Valenciana y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias la función de informar preceptivamente de las *iniciativas legislativas* en materia de régimen local.

Obviamente, esta participación local en el procedimiento normativo autonómico no es ilimitada, sino que se circunscribe a determinados ámbitos materiales, limitándose a aquellos que tengan una especial incidencia sobre los entes locales. Si bien, en este punto, la

heterogeneidad a la que antes hacíamos referencia es también una nota distintiva. Si, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía catalán y el andaluz exigen una “afectación expresa” o “específica” a los gobiernos locales (art. 85 EAC y art. 95 EEAnd.), el Decreto valenciano del año 2008, por su parte, se expresa en términos más amplios, refiriéndose a las iniciativas legislativas en materia de régimen local o a las normas reglamentarias “con incidencia en el mundo local” (art. 3 Decreto 81/2008).²¹

En cualquier caso, y con independencia de la interpretación concreta que, en cada caso, podamos dar a cada una de estas definiciones, lo que se pone de relieve es la voluntad del legislador estatutario de establecer un condicionante previo a la intervención de dichos órganos, limitando una participación local demasiado amplia de los entes locales que pudiera gravar en exceso los procedimientos autonómicos de toma de decisiones. Pero a la vez, ello también puede observarse de una modo positivo, pues supone el establecimiento de unos criterios mínimos e obligatorios de identificación de los supuestos en que dichos órganos de representación local deberán intervenir, impidiendo que dicha decisión quede a la sola voluntad de los órganos autonómicos correspondientes.

Junto a estas funciones de participación en el procedimiento normativo, los diferentes estatutos de autonomía asignan también a los nuevos órganos de participación local funciones de cooperación entre éstos y la administración autonómica.

Es el caso, por ejemplo, del Consejo Local de Aragón, que se define como el órgano “de colaboración y coordinación entre el Gobierno de Aragón y las asociaciones representativas de las entidades locales aragonesas” (art. 86 EAA), o del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, que se configura como el órgano “para el diálogo y la cooperación institucional entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales” de dicha Comunidad (art. 51 EACyL).

21. La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias se expresaba aún con más precisión, señalando que el Consejo Municipal de Canarias debería ser oído en las iniciativas legislativas que afectasen “de forma claramente específica a la *organización y competencias* de los ayuntamientos” (art. 45). No obstante, dicho proyecto de reforma fue finalmente retirado de su tramitación en el Congreso de los Diputados. [La cursiva es nuestra].

Por lo tanto, se asigna a estos órganos una función más institucional, concibiéndose también como un cauce de relación entre las distintas instancias públicas en las que se organiza la comunidad autónoma. Es sobradamente conocida la necesaria colaboración que en nuestro ordenamiento jurídico debe presidir las relaciones entre los diferentes poderes públicos,²² por lo que los nuevos órganos estatutarios de representación local podrían asumir también parte de las funciones que, hasta día de hoy, han venido realizando los órganos administrativos de cooperación creados al amparo del artículo 58 de la Ley de Bases de Régimen Local, configurándose como el marco estable de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Así, como ya sucede en el caso de la Ley andaluza 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local, o en el Decreto valenciano 81/2008, podrían atribuirseles la función de velar por el adecuado desarrollo del gobierno local, formulando propuestas o sugerencias a los órganos autonómicos correspondientes y recibiendo información sobre las diferentes políticas públicas, entre otras.

La asunción de estas funciones de cooperación institucional no tiene por qué verse necesariamente en un sentido negativo. Aunque se ha apuntado que se corre el riesgo de que la finalidad principal de dichos órganos (la defensa o protección de la autonomía local) se vea seriamente afectada o neutralizada enteramente por estas otras funciones.²³

En cualquier caso, es evidente que la atribución de funciones de cooperación institucional a los nuevos órganos estatutarios de participación local deberá suponer una reordenación de las tareas que, en el mismo ámbito, han venido desarrollando hasta la fecha tanto los

22. El Tribunal Constitucional ha hecho referencia a dicho principio constitucional de colaboración en muchas ocasiones, señalando que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado, y supone la búsqueda de cauces de relación entre las distintas entidades territoriales que lo conforman. Entre otras, puede citarse la STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14, la STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2 o la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20.

23. Medina Guerrero, Manuel, "Las nuevas formas de participación...", ob. cit., p. 68. Dicho autor, al analizar de forma concreta al Consejo Andaluz de Concertación Local afirma que el reconocimiento de este doble ámbito de funciones en el mismo órgano probablemente, "no vendrá sino a generar confusión y a distorsionar el sentido del mismo".

órganos administrativos de cooperación como las diferentes asociaciones representativas de entes locales. Se trata, en definitiva, de evitar duplicidades y trámites innecesarios.

Por lo que, desde nuestro punto de vista, no tiene mucho sentido una regulación como la prevista en el artículo 3 c) de la citada Ley reguladora del Consejo Andaluz de Concertación Local, en la que se prevé que la participación de dicho Consejo en el procedimiento legislativo autonómico deja a salvo “la consulta que, a los mismo efectos, debe hacerse a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”. Y más teniendo presente que, como veremos a continuación, el Consejo se nutrirá precisamente por los representantes locales designados por dicha asociación, por lo que no se entiende qué elementos de valoración específicos, al margen de hacer más complejo el *íter* legislativo, puede aportar esta nueva fase de consulta.²⁴

Incluso se podría ir un poco más allá, como se ha planteado ya en el caso catalán, y atribuirle funciones de un carácter más representativo y de integración, como la posibilidad de designar a los representantes locales en determinados cargos públicos o institucionales, cuyo nombramiento corresponda, según la legislación autonómica, a los entes locales. Ésta es, precisamente, la opción elegida en la reciente Ley del Parlamento de Cataluña 2/2009, de 13 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, que prevé que uno de los miembros de este Consejo será designado por el Gobierno de la Generalidad catalana a partir de una terna presentada por el Consejo de Gobiernos Locales (art. 3.3).

Esta misma proposición de ley prevé que el Consejo de Gobiernos Locales ostente legitimación para solicitar la intervención del Consejo de Garantías Estatutarias para que dictamine sobre la adecuación a la autonomía local, garantizada por el Estatuto, de los proyectos y proposiciones de ley que se tramitan en el Parlamento y de los proyectos de decretos legislativos aprobados por el Gobierno y sometidos al control adicional del Parlamento. En el que se observa un intento de suplir con un procedimiento específico las notorias deficiencias de

24. En este sentido, Toscano Gil, Francisco y Vilalta Reixach, Marc, “El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 70, 2008, p. 97-130.

la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local, como se ha indicado anteriormente.

En definitiva, cabe distinguir dos grandes ámbitos de funciones en este tipo de órganos: por un lado, las de estricta "representación territorial" en las instituciones autonómicas, representación que cabe denominar "política" o "fuerte" y vinculada a procesos decisionales de primer nivel, como el proceso legislativo o la designación de miembros de los máximos órganos estatutarios; y, por otro lado, funciones de cooperación y de colaboración, si se quiere más "administrativa", en el ámbito de las relaciones ordinarias entre ejecutivo autonómico y mundo local.

Y, como se ha visto, ambos tipos de funciones no se reúnen por igual en todos los órganos o consejos locales, aun insistiendo en la salvedad ya realizada de que en muchos casos se cuenta sólo con la inicial previsión estatutaria, que puede ser susceptible de variados desarrollos. Por esto mismo, a primera vista no es recomendable calificar a cada consejo como perteneciente a uno u otro tipo.

3.2. Composición

Una vez analizadas cuáles son las funciones que, con carácter general, se asignan a los nuevos órganos estatutarios, debemos pasar ahora a hacer referencia a su composición. Ésta se configura también como uno de los elementos en los que se hace patente la heterogeneidad de modelos a la que antes aludíamos. Sin embargo, en este caso sí que es posible, a nuestro entender, establecer una clara distinción entre, por un lado, los que podríamos denominar "órganos de carácter mixto" y, por el otro, "órganos de exclusiva representación local". Otra cosa es que la variable organizativa que ahora se expone se corresponda en cada caso con un determinado tipo de funciones, como en principio parece que debería ser.

3.2.1. Los principales modelos organizativos

En relación con los primeros, los órganos de carácter mixto, incluimos dentro de este grupo a todos aquellos que, tomando como referencia a la Comisión Nacional de Administración Local (u órganos autonómicos equivalentes), articulan la participación de los entes lo-

cales en los procedimientos normativos autonómicos mediante la creación de órganos formados tanto por representantes autonómicos como locales.

Este parece ser, hasta el día de hoy, el modelo más ampliamente aceptado, dado que de los seis Estatutos de Autonomía recientemente reformados, cuatro de ellos han optado por dicha configuración. Es el caso de los Estatutos de la Comunidad Valenciana, donde se prevé la creación de la ya mencionada Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (art. 64.4 EACV); de la Comunidad Autónoma Andaluza, cuyo Estatuto regula la existencia de un órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los ayuntamientos andaluces (art. 95 EAAnd); del Consejo Local de Aragón, que se define como el órgano de colaboración y coordinación entre el Gobierno de Aragón y las asociaciones representativas de las entidades locales aragonesas (art. 86 EAA), y finalmente, del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, previsto en el artículo 51 del Estatuto castellano-leonés como un órgano mixto entre la Comunidad Autónoma y las corporaciones locales de dicha Comunidad.

En el caso valenciano y andaluz, como habíamos señalado, las normas de desarrollo del texto estatutario han procedido ya a concretar esta composición mixta, configurándose en ambos casos como órganos con composición paritaria, es decir, formados por el mismo número de representantes locales y autonómicos. La presidencia de estos órganos se atribuye a los representantes de la comunidad autónoma, en particular, a la persona titular de la consejería competente en materia de administración local.

Frente a este modelo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña regula la participación de los entes locales en las instituciones autonómicas a través de un órgano de composición exclusivamente local, conocido como Consejo de Gobiernos Locales.

El artículo 85 del EAC así lo prevé al establecer que el “Consejo de Gobiernos Locales es el órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalidad”, por lo que parece distinguirse claramente entre el sujeto representado (los municipios y las veguerías) y el ámbito en el que se ejerce esta representación (las instituciones de la Generalidad catalana).

En nuestra opinión, es el propio texto estatutario catalán el que identifica directamente cuáles deben ser los sujetos representados en esta institución, al referirse únicamente a municipios y veguerías,²⁵ sin mencionar en ningún caso, la necesaria participación de los representantes autonómicos. Además, su denominación “Consejo de Gobiernos Locales” ya nos advierte que su composición debe limitarse a los gobiernos locales; categoría ésta en la que, obviamente, no podemos incluir a las instancias autonómicas.

Esta clasificación es, a nuestro entender, muy importante porque la composición del órgano es un elemento clave de su régimen jurídico e influye de forma determinante en su naturaleza jurídica y en el ejercicio de sus funciones. Así, si lo que realmente se pretende con la creación de estos órganos de participación local es reforzar la garantía de la autonomía local, el modelo catalán es el que mejor responde a dicha función, puesto que crea un órgano de representación directa y exclusiva de los intereses de los entes locales en la instancia autonómica. El Consejo de Gobiernos Locales se configurará como el cauce orgánico a través del cual se canaliza la voluntad del mundo local y se expresa ante un tercero, en este caso, las instituciones de la Generalidad catalana.

En cambio, en el caso de los órganos de carácter mixto, el desarrollo de esta función de garantía puede quedar seriamente afectado, ya que estos órganos no manifestarán una opinión exclusivamente local, sino que, en todo caso, la participación local resultará modulada por la autonómica.

Igualmente, como ya sucede en el caso valenciano y andaluz, la atribución de la presidencia del órgano a los representantes autonómicos, y el correspondiente voto de calidad que se atribuye en los órganos colegiados a dicha figura, supone el riesgo de dejar la participación local en una situación minoritaria, dado que la representación autonómica estará siempre en condiciones de poder imponer su parecer.²⁶

25. Sobre la institución de la veguería en el nuevo Estatuto de Cataluña, *vid.* Gracia Reortillo, Ricard, *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*, Ed. Huygens, Barcelona, 2008.

26. En el caso del Consejo Andaluz de Concertación Local (CACL) se ha señalado que “resulta sencillamente imposible que el CACL adopte alguna decisión que no esté respaldada por la Comunidad Autónoma, pues, aun en la hipótesis [...] de que los representantes locales votasen en bloque y sin fisuras, sería en última instancia la voluntad de la presi-

Con ello se daría la paradoja de que el órgano de representación principal de los entes locales no expresaría, en realidad, su única voluntad, sino un criterio pasado por el tamiz de la voluntad autonómica, a la vez que podríamos preguntarnos también si esta participación autonómica no resulta una duplicación repetitiva e ineficaz, porque se impone a los representantes autonómicos la obligación de autoconsultarse nuevamente respecto a una iniciativa normativa que ellos mismos han presentado. De modo que, difícilmente, su valoración podrá ser muy diferente a la ya expresada anteriormente en las instancias legislativas o normativas correspondientes.²⁷

También es verdad que el órgano de composición mixta permite articular una función de negociación y acuerdo entre las dos partes o representaciones en relación con el texto que se informa. Pero no es menos cierto que entonces la intervención del órgano mixto debería producirse en un momento muy inicial del proceso, cuando la voluntad autonómica aún no está concretada en un texto articulado.

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones, y de nuestra decidida preferencia por la configuración de los nuevos órganos de participación como órganos de composición exclusivamente local, ello no supone excluir por completo la intervención de los representantes autonómicos en las sesiones de dichos órganos.

Si tomamos como referencia, nuevamente, el modelo italiano de participación local, debemos poner de relieve que, a pesar de la composición exclusivamente local de los diferente *Consigli delle Autonomie Locali*, es habitual que las leyes que los regulan admitan la participación de miembros del ejecutivo regional (ya sea su presiden-

dencia del órgano la que terminaría imponiéndose". Medina Guerrero, Manuel, "Las nuevas formas de participación...", ob. cit., p. 75.

27. El profesor Manuel Zafrá se refiere también a esta situación apuntando que "poco sentido tiene que lo integre también una representación autonómica porque se incurriría en la contradicción de que el órgano controlado o que presenta un proyecto, forme parte del órgano que lo controla o lo ha de conocer y valorar". Zafrá Víctor, Manuel, "Autonomía local: un pilar en la articulación del Estado de las Autonomías", en Zafrá Víctor, Manuel (Coord.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales...*, ob. cit., p. 179.

te o algunos de sus miembros), así como de otras autoridades parlamentarias, en sus sesiones, con voz pero sin voto.²⁸

Ésta es una posibilidad que también podría trasladarse a nuestro sistema; previendo, en su caso, una representación autonómica a título informativo (contribuyendo, entre otros, a aclarar el contexto en que se elabora la norma y la finalidad que se persigue, o a resolver posibles dudas interpretativas sobre sus términos), pero con una participación limitada en las votaciones o en la adopción de los acuerdos; dado que estas funciones quedarían reservadas en exclusiva únicamente a los representantes de los diferentes entes locales que forman parte de dichos órganos.

Y, viceversa, en aquellos casos en que el Estatuto de autonomía o la norma de desarrollo han optado por el carácter mixto del órgano, también es posible pensar en un momento de actuación "separada" de la parte o representación local dentro del procedimiento de que se trate, que permita visualizar con efectividad la expresión autónoma de su posición.

3.2.2. Tipos de entes locales representados

Otro elemento que puede presentar algunos interrogantes es el relativo al tipo de entes locales que deben estar representados en los nuevos órganos estatutarios de participación local. En especial, se plantea si la composición de dichos órganos ha de limitarse exclusivamente a los municipios, o bien debe abrirse también a otro tipo de entes locales y, de modo particular, a las provincias.

Aquí, nuevamente, nos encontramos con una gran diversidad de planteamientos, ya que, por ejemplo, mientras que el Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé expresamente la participación de municipios y veguerías (art. 85 EAC), el Estatuto de Autonomía de Castilla y León se refiere, en sentido amplio, a las corporaciones locales

28. Por ejemplo, el artículo 10.1 de la Ley regional de Calabria 1/2007, de 5 de enero, por la que se regula el Consiglio delle Autonomie Locali de esta Región prevé expresamente que los diputados regionales, el presidente y los miembros del Gobierno regional pueden participar, con voz pero sin derecho de voto, a las sesiones de dicho Consejo.

(art. 51 EACyL) y el Estatuto de Autonomía de Andalucía hace referencia únicamente a los ayuntamientos (art. 95 EAAnd).

La respuesta a esta cuestión, en nuestra opinión, no resulta nada fácil, puesto que existen argumentos válidos para mantener las dos opciones propuestas. En primer lugar, debemos tener presente que en nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de lo que sucede en muchos países de nuestro entorno, las provincias tienen una legitimación democrática indirecta, derivada de su configuración como agrupaciones de municipios. A la vez que constitucionalmente se les atribuye una función eminentemente instrumental, de colaboración y asistencia a los municipios, pero sin que exista un interés propio provincial distinto del municipal, ya que el primero sólo puede ser concebido como un sumatorio del segundo.²⁹ De modo que podríamos argumentar que estos entes locales encontrarían ya su adecuada representación en esta institución a través de la participación de los municipios.

Sin embargo, podría ser adecuado, al efecto de preservar la eficacia del principio de subsidiariedad, garantizar la participación de los dos niveles de gobiernos y administración local constitucionalmente garantizados: el municipal y el provincial. No debemos olvidar que la principal funcionalidad de la provincia es fijar y mantener en el ámbito local aquellas competencias municipales que, por la naturaleza supramunicipal de la materia o por la insuficiencia en la capacidad de gestión, el principio de subsidiariedad las elevaría al ámbito autonómico, pudiendo asumir, por lo tanto, competencias de carácter sustantivo que, por razones de eficacia justifiquen su ejercicio en el ámbito territorial intermedio de gobierno local.

En cambio, creemos que sí que merece una crítica la redacción prevista en los Estatutos de Autonomía valenciano y aragonés, en los que se prevé expresamente que los miembros de los nuevos órganos estatutarios de participación local no sean determinados tipos de entes locales –al margen ahora de la forma de designación de sus repre-

29. Font i Llovet, Tomàs, "Estado Autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo", *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006, p. 23, ahora en el libro Font i Llovet, Tomàs, *Gobierno local y estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008; Vilalta Reixach, Marc, *El Consejo de Gobiernos Locales...*, ob. cit., p. 143.

sentantes— sino específicamente sus asociaciones representativas. Los Estatutos apuestan, por lo tanto, por una concreta forma de representación local indirecta, a través de determinadas entidades de derecho privado, de indudable trascendencia para funciones de negociación, pero cuya “congelación” desde el punto de vista estatutario puede significar una rigidez excesiva para el legislador ordinario a la hora de optar por un sistema concreto de representación local.

Y más sorprendente resulta aún el caso valenciano, en que ni siquiera se designa como miembro de la nueva Comisión Mixta a las asociaciones representativas de entes locales en sentido amplio, sino que se prevé como tal únicamente, con nombres y apellidos, a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias; sin contemplar la posibilidad que, en un futuro, puedan existir otras asociaciones de carácter más representativo.

3.2.3. Formas de designación de los miembros locales

Siguiendo con las anteriores consideraciones, se nos plantea otro elemento importante en lo que se refiere al régimen jurídico de los nuevos órganos estatutarios de participación local: nos referimos a la forma de designación de sus miembros, puesto que es evidente que estos órganos de participación no pueden constituir el punto de encuentro de todos los representantes de todos los municipios y provincias de una determinada comunidad autónoma. Por este motivo, es necesario que, al desarrollarse legalmente su régimen jurídico, se fijen los criterios y el procedimiento a través de los cuales se permita determinar cuáles son las personas que, en representación de estos entes, pueden participar en ellos.

En este caso, nos centramos exclusivamente en la representación de los entes locales, por cuanto la representación autonómica, en el caso de los órganos mixtos, como decíamos anteriormente, se articula habitualmente a través de los altos cargos del ejecutivo y, en particular, de la consejería correspondiente en materia de régimen local o administraciones públicas.

En este punto, los diferentes estatutos de autonomía no contienen ninguna indicación precisa sobre cuáles deben ser los representantes locales en dichos órganos, por lo que éste será uno de los

elementos que deberá desarrollarse legalmente. Sin embargo, en algunos casos sí se contiene alguna indicación, como, por ejemplo, en el artículo 51.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el que se afirma que las corporaciones locales castellano-leonesas estarán representadas "con criterios que aseguren la pluralidad política, territorial e institucional". Con estas indicaciones se abre la puerta a una representación más articulada, tal vez más acorde con la compleja realidad del mundo local.³⁰

No obstante, sin perjuicio de estas breves indicaciones estatutarias, debemos decir que la plasmación concreta del modo de designación de los miembros representativos de los entes locales parece escasamente innovadora, decantándose, como se decía, por su nombramiento a través de las asociaciones representativas de los mismos. El artículo 5.1 de la Ley andaluza 20/2007, de 17 de diciembre, así lo prevé expresamente, atribuyendo esta función a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación.³¹

Si bien esta forma de designación de los miembros locales es la habitual en nuestro ordenamiento jurídico, debemos tener presente que no es la única opción posible, pudiéndose plantear, por ejemplo, mecanismos de elección directa de los representantes en dichos órganos por parte de los propios entes locales, lo que daría un carácter representativo a estos órganos mucho más destacado.

30. Se avanzó esta idea en Font i Llovet, Tomàs, "El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías", *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona, 2005, ahora recogido en el libro Font i Llovet, Tomàs, *Gobierno local y estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008, p. 223.

31. Precisamente, en relación con su composición, la nueva Ley andaluza reguladora del Consejo Andaluz de Concertación Local nos plantea algunos interrogantes, dado que en nuestra opinión, por la vía de dar participación a la asociación autonómica más representativa de municipios y provincias, se estaría ampliando el ámbito subjetivo previsto en el propio Estatuto de Autonomía. En efecto, el artículo 5 de la citada Ley, como señalábamos, incluye en la representación de la administración local andaluza también a la representación provincial, mientras que el artículo 95 del Estatuto andaluz, que constituye el fundamento normativo de dicho Consejo, se refiere únicamente a los ayuntamientos; por lo que podríamos plantearnos seriamente la estatutoriedad de dicho precepto. Sobre el Consejo Andaluz de Concertación Local, puede verse Toscano Gil, Francisco y Vilalta Reixach, Marc, "El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 70, 2008, p. 97-130.

A pesar de que este hecho constituiría una importante modificación en el sistema jurídico local español, cabe destacar que ésta no sería tampoco una opción totalmente desconocida en España, pudiendo encontrar supuestos reales en los que se han articulado mecanismos similares. Es el caso de la Orden del Departamento de Gobernación de la Generalidad de Cataluña de 14 de julio de 1988, sobre la elección de los representantes de los Consejos Comarcales y de las Diputaciones Provinciales en la Comisión de Gobierno Local, donde se establecía un sistema electivo, sobre la base de candidaturas individuales voluntarias, para determinar las personas que, en representación de las provincias y consejos comarcales, debían integrarse en la citada Comisión.

Igualmente, la comparación con los países de nuestro entorno puede resultarnos aquí también extraordinariamente útil y aportarnos nuevas ideas. Así, en el caso italiano, junto con la tradicional designación de los representantes locales en los órganos participativos creados a tal efecto, coexisten también modelos de elección directa de los mismos. Podemos citar, entre otras muchas, la Ley Regional 1/2005, de 17 de enero, por la que se regula el Consejo de las Autonomías Locales de Cerdeña, donde se señala que sus componentes serán elegidos por una asamblea regional de alcaldes convocada por el presidente de la Asamblea Legislativa Regional (art. 4.1); o también la Ley Regional 1/2006, de 9 de enero, de la Región Friuli-Venecia Julia, en la que se prevé que sus miembros serán elegidos por una asamblea de alcaldes, convocada y presidida por el alcalde del municipio con mayor número de habitantes (art. 31.5).³²

En definitiva, el dilema principal estriba en que el legislador asuma la fijación de los criterios para la elección o designación de los representantes locales en el Consejo, aunque quien ejecute la decisión puedan ser las entidades asociativas o bien los entes locales directa-

32. Es cierto, sin embargo, que junto a los miembros electivos se prevé también la existencia de miembros natos o de pleno derecho, cuyo nombramiento no deriva de un procedimiento de carácter electoral, sino de su específica posición institucional. Por ejemplo, la anteriormente citada Ley regional 6/2001, señala como miembros de pleno derecho a los presidentes de las provincias y los alcaldes de los municipios capital de provincia (art. 31) o la Ley de la Región del Lazio 1/2007, de 26 de febrero, de régimen jurídico del Consejo de las Autonomías Locales, identifica como miembros de derecho de este órgano al alcalde de Roma, a los alcaldes de los municipios capital de provincia y a los presidentes de las provincias de dicha Región (art. 2.2). Vilalta Reixach, Marc, *El Consejo de Gobiernos Locales...*, ob. cit., p. 154-158.

mente, o que, por el contrario, deje en manos de aquellas entidades representativas establecer interna y libremente dichos criterios para ejecutarlos por su cuenta.

3.3. Efectos jurídicos derivados de su intervención

Finalmente, debemos hacer referencia a un último aspecto del régimen jurídico de los nuevos órganos estatutarios de participación local, cuya plasmación se considera un elemento indispensable para asegurar la efectividad de sus funciones. Nos referimos a los efectos jurídicos que cabe reconocer a su intervención, es decir, las consecuencias que, para las instancias autonómicas, tienen las decisiones adoptadas por los mencionados órganos de participación.

En primer lugar, debemos señalar que de las diferentes regulaciones estatutarias queda claro que estos órganos de participación local no se configuran como una segunda cámara legislativa, de carácter territorial, sino que se les atribuyen funciones de carácter consultivo dentro del procedimiento normativo autonómico. Por lo tanto, ante las distintas modalidades de participación en el procedimiento que pueden preverse en nuestro ordenamiento jurídico, desde las más intensas (como la codecisión) hasta las más suaves, los nuevos textos estatutarios parecen inclinarse por configurar dichos órganos como instituciones de carácter esencialmente consultivo, sin perjuicio de que, como señalábamos anteriormente, puedan reconocérseles también otras funciones de propuesta e iniciativa.

La regulación prevista en el artículo 86 del Estatuto de Autonomía de Aragón respecto del Consejo Local de Aragón, en el artículo 85 del Estatuto de Autonomía de Cataluña con relación al Consejo de Gobiernos Locales, o en el artículo 51.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León con respecto al Consejo de Cooperación Local de dicha Comunidad así lo confirman, al subrayar expresamente que dichos órganos deberán ser “estos oídos” en los correspondientes procedimientos.

De modo que no se les atribuye una función decisoria propia, sino una función instrumental, de consulta, respecto a determinados procedimientos normativos. Dicha función, como hemos señalado en otras ocasiones, no se limita a un mero conocimiento de las iniciativas

normativas autonómicas en tramitación, sino que exige, además, la posibilidad de poder expresar su parecer sobre su contenido concreto.³³ Se pretende con ello, como ha quedado dicho anteriormente, contribuir a una mejor delimitación y garantía del ámbito de actuación autónoma de los entes locales en el marco de las comunidades autónomas.

No obstante, al margen de estas ideas generales, los diferentes Estatutos no establecen de forma expresa ninguna eficacia jurídica a la intervención de los órganos de participación local, si bien de su regulación sí que se desprenden algunos elementos que nos permiten afirmar, en primer lugar, que la intervención de estos órganos en los procedimientos normativos autonómicos se considera generalmente obligatoria, por lo que se configuran como un trámite indispensable del procedimiento.

Pero, más allá de este carácter preceptivo, la determinación concreta de los efectos jurídicos que deba reconocerse a la intervención de los órganos de participación local no es del todo clara. Difícilmente puede reconocerse a estos órganos un derecho de veto sobre las iniciativas normativas autonómicas, a la vez que atribuir carácter vinculante a sus decisiones resulta también problemático, dado que no debemos olvidar que el titular último de la potestad legislativa y reglamentaria autonómica son las propias instituciones de autogobierno, en particular, el Parlamento y el Gobierno de cada comunidad autónoma.

No obstante, una interpretación literal de estas consideraciones podría llevarnos al resultado de que la intervención de los nuevos órganos de participación local quedaría completamente privada de cualquier eficacia jurídica, limitándose, en su caso, a una mera influencia en el ámbito político. Por ello, en nuestra opinión, resulta determinante, para el correcto funcionamiento de dichos órganos, que las normas que desarrollen su régimen jurídico prevean la producción de determinados efectos jurídicos en caso de informe desfavorable.

En alguna ocasión hemos puesto ya de relieve la variedad de posibles opciones también en esta materia y que vienen avaladas por

su previsión en el derecho comparado.³⁴ Así, para el caso de desacuerdo del órgano de participación local, que puede emitir un informe desfavorable en todo o en parte sobre una iniciativa normativa autonómica, puede establecerse la exigencia de un quórum reforzado del órgano decisorio para la aprobación de la misma. O bien cabe establecer, para tal supuesto, la intervención del consejo consultivo autonómico u órgano de garantía al que antes nos hemos referido. En fin, también puede establecerse la exigencia de una motivación específica de la norma en cuestión por parte del órgano decisorio, en la línea de lo previsto en derecho comunitario respecto del principio de subsidiariedad. Esta última posibilidad, al menos, podría facilitar, tal vez, el control de la arbitrariedad.

Pero, nuevamente, a pesar de la pluralidad de opciones válidas a disposición del legislador, el desarrollo normativo que de estos órganos se ha realizado hasta la fecha en nuestro país resulta claramente insatisfactorio. Así, el citado Decreto valenciano 81/2008, de 6 de junio, no prevé ninguna eficacia particular para los informes elaborados por la Comisión Mixta entre la Generalidad valenciana y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Por lo que, como apuntábamos anteriormente, parece que este órgano va a limitarse, en su caso, a tener una incidencia meramente política, pero carente de una plasmación práctica en la esfera del procedimiento normativo autonómico.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la situación resulta ciertamente peculiar, pues si bien la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, reguladora del Consejo Andaluz de Concertación Local le atribuye de forma general solamente carácter consultivo y deliberante, el artículo 2.2 de dicha Ley prevé de forma expresa que esta consulta pueda ser vinculante para las instituciones autonómicas cuando así se determine expresamente.

Por lo tanto, aunque la Ley andaluza no determina directamente ningún supuesto de dictamen vinculante sí que establece una excepción muy notable, atribuyendo al Consejo Andaluz de Concertación Local unas potestades decisorias que van mucho más allá de las reco-

34. Font i Llovet, Tomàs, *Gobierno local y estado autonómico*, ob. cit., p. 224; Vilalta Reixach, Marc, *El Consejo de Gobiernos Locales...*, ob. cit., p. 184-197.

nocidas tradicionalmente a los órganos consultivos con participación local y que, a la vez, plantea la duda de su compatibilidad respecto a la potestad legislativa que el Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado el año 2007 atribuye en exclusiva al Parlamento andaluz (art. 106.1 y 108 EAAnd).³⁵

4. Conclusión

Los estatutos de autonomía acreditan, con la regulación de los nuevos órganos de participación local, su capacidad de incidir en la mejor articulación de la protección y garantía de la autonomía local. Y lo hacen en virtud de la plena potestad de autoorganización de las comunidades autónomas que se encuentra en su iniciativa estatutaria, lo que despeja cualquier duda sobre una eventual injerencia estatal en el ámbito autonómico en aras de la protección de la autonomía local.

En la regulación de este nuevo fenómeno se confirma, también, la misión de los ordenamientos autonómicos de tener que aparecer, valga la expresión, como “supletorios” del ordenamiento estatal, es decir, acuden para suplir las deficiencias de aquél. Así sucedió desde el primer momento con relación a una de las graves deficiencias de la jurisdicción constitucional tempranamente observada: la falta de reconocimiento de legitimación a los órganos o sujetos autonómicos para recurrir sus propias leyes, en especial, el desconocimiento de las minorías parlamentarias como sujetos legitimados para ello, en clara asimetría con lo que sucede en el ámbito estatal.

Y así, tuvieron que ser los estatutos de las comunidades autónomas, o en ocasiones las leyes de cada comunidad, las que tuvieron que imaginar un nuevo mecanismo de garantía que permitiera la defensa de la posición de las minorías frente a las mayorías, ante la aprobación de leyes que, en su opinión, pudieran vulnerar la Constitución o el propio Estatuto de autonomía. Ello se canalizó a través de la posibilidad de acudir al correspondiente consejo consultivo de la comunidad autó-

35. Toscano Gil, Francisco y Vilalta Reixach, Marc, “El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, ob. cit., p. 127.

noma en solicitud de dictamen sobre las iniciativas legislativas en tramitación ante el Parlamento autonómico. Se trataba de un “sucedáneo”, sí, pero que resultaba necesario ante la imperfección del sistema de garantías. Y la praxis seguida en estos años prueba que tales órganos consultivos –en todo caso algunos de ellos– han actuado mucho más con este tipo de función que como órganos de consulta o asesoramiento de gobierno y parlamento autonómicos en las relaciones de conflicto frente al Estado.

Pues bien, también en esta ocasión, la introducción en el entramado institucional autonómico de un órgano de representación, o al menos de participación local, otorgándole una menor relevancia estatutaria, tiende a mejorar el conjunto de instrumentos para la efectividad de la autonomía local ya conocidos y que en buena medida se han revelado insuficientes ya desde su concepción o bien por posteriores interpretaciones restrictivas. La participación como expresión de la autonomía, hay que subrayarlo, no sustituye el reconocimiento positivo de las competencias propias y plenas para la satisfacción de los intereses de la colectividad; pero permite exigir al legislador, a través de una organización y de un procedimiento formalizados, su reconocimiento efectivo y la correspondiente suficiencia financiera.

Asimismo, las previsiones estatutarias ponen de relieve la variedad de soluciones con que cabe afrontar una misma necesidad o conveniencia, fruto efectivo de opciones autónomas que confirman la vigencia de la diversidad, incluso en lo institucional, frente a la uniformidad. Está por ver si el desarrollo normativo de las previsiones estatutarias tiende a aproximar los distintos “modelos” de órganos de participación, como ha sucedido en el pasado con otras instituciones y regulaciones, o bien tiende a mantener la diversidad inicial. Lo que parece relevante es que cada uno de los “modelos”, si a estas alturas se puede hablar así, sea coherente y congruente, es decir, que la composición del órgano se corresponda con las funciones que se le encomienden y que lo mismo suceda en relación con los efectos jurídicos que se atribuyan a su intervención.

En fin, ni hace falta decir que todo el régimen de cada uno de dichos órganos de participación debe encajar con suavidad y sin estridencias en el sistema político-institucional de cada comunidad autónoma, de manera que se mantenga el equilibrio necesario entre el

legítimo y eficaz ejercicio de las potestades públicas autonómicas y la garantía adecuada de los principios constitucionales y estatutarios referidos a la autonomía local. Sólo de este modo se puede conseguir que, junto a la función de garantía, estos órganos cumplan también la función de integración territorial que con toda naturalidad debe producirse en el seno de las comunidades autónomas; y tratar de evitar así que a este nivel se llegue a reproducir la situación que se está perpetuando en el ámbito estatal por falta de adecuación de las instituciones generales a la realidad de la organización territorial autonómica.

5. Bibliografía citada

CABELLO FERNÁNDEZ, María Dolores, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2003.

FONT I LLOVET, Tomàs, "El gobierno local en la reforma del estado de las autonomías", *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona, 2005, p. 13-38.

——, "Estado Autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo", *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006, p. 13-26.

——, *Gobierno local y estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2008.

GRACIA RETORTILLO, Ricard, *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*, Ed. Huygens, Barcelona, 2008.

——, *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya. Encaix constitucional de la seva regulació estatutària*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009.

MEDINA ALCOZ, Luis, DÍEZ SASTRE, Silvia, "La participación de la Villa de Madrid en los procedimientos normativos estatales, autonómicos y europeos", en Parejo Alfonso, Luciano, Bravo Rivera, Juan y Prieto Romero, Cayetano (Coord.), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Ed. Bosch, Madrid 2006, p. 353-436.

MEDINA GUERRERO, Manuel, "Las nuevas formas de participación de los gobiernos locales en la toma de decisiones de las Comunidades Autónomas. Los consejos de gobiernos locales", en Zafra Víctor, Manuel (Coord.), *Rela-*

ciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, p. 63-76.

MERLONI, Francesco, "La participación de los entes locales en el ámbito regional en Italia. El Consejo de las Autonomías Locales", *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona 2006, p. 179-188.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, "La defensa jurisdiccional de la autonomía local", en AA.VV., *Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Diputación de Barcelona, 1987

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, "Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones catalanas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, 1986, p. 179-208.

SASTRE, Silvia, "La participación de los entes locales en los procedimientos de elaboración de normas en Alemania", *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona 2006, p. 189-219.

TOSCANO GIL, Francisco y VILALTA REIXACH, Marc, "El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 70, 2008, p. 97-130.

VELASCO CABALLERO, Francisco, "Autonomía Local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía", *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona, 2005, p. 117-160.

VILALTA REIXACH, Marc, *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, Ed. Iustel, Madrid 2007.

RESUMEN

El presente trabajo realiza una aproximación a los diferentes modelos de participación local en los procedimientos normativos autonómicos que se prevén en el actual proceso de reformas estatutarias. Partiendo de la tradicional consideración de que la autonomía local constitucionalmente reconocida no encuentra en nuestro ordenamiento jurídico un nivel de protección adecuado, los nuevos estatutos de autonomía han introducido una serie de previsiones e instrumentos dirigidos a reforzar el sistema de gobierno y Administración local en su conjunto, entre los que destaca la creación de órganos específicos de representación local a los que se atribuyen, principalmente, funciones consultivas en el procedimiento normativo autonómico. No obstante, la notable heterogeneidad con la que se han configurado estos nuevos órganos de participación local en los distintos textos estatutarios y la necesidad de clarificar algunos de los aspectos más relevantes de su concreto régimen jurídico justifican el objeto del presente estudio, que se centra, sobre todo, en la determinación de las funciones y la composición de dichos órganos, así como en la determinación de los efectos jurídicos que se derivan de su intervención.

Palabras clave: estatutos de autonomía; Administración local; autonomía local; relaciones interadministrativas.

RESUM

Aquest treball fa una aproximació als diferents models de participació local en els procediments normatius autonòmics que es preveuen en l'actual procés de reformes estatutàries. Partint de la tradicional consideració que l'autonomia local constitucionalment reconeguda no té un nivell de protecció adequat en el nostre ordenament jurídic, els nous estatuts d'autonomia han introduït una sèrie de previsions i instruments dirigits a reforçar el sistema de govern i Administració local en el seu conjunt, entre els quals destaca la creació d'òrgans específics de representació local als quals s'atribueix, principalment, funcions consultives en el procediment normatiu autonòmic. Això no obstant, la notable heterogeneïtat amb què s'han configurat aquests nous òrgans de participació local en els diferents textos estatutaris i la necessitat de clarificar alguns dels aspectes més rellevants del seu règim jurídic concret justifiquen l'objecte d'aquest estudi, el qual se centra, sobretot, en la determinació de les funcions i la composició dels òrgans esmentats, així com en la determinació dels efectes jurídics que deriven de la seva intervenció.

Paraules clau: estatuts d'autonomia; Administració local; autonomia local; relacions interadministratives.

ABSTRACT

This study examines the different models for local participation in the regional regulatory procedures established for the current process of regional charter reforms. Working from the traditional view that our legal system does not sufficiently protect the constitutionally recognized right to local autonomy, the new regional charters have introduced a series of precautions and mechanisms aimed at strengthening, overall, the system of local government and administration, including the creation of specific local representative bodies with primarily consultative roles to play in the regional regulatory procedure. Nonetheless, the markedly heterogeneous configuration of these new local bodies for participation in the various charter texts, as well as the need to clarify some of the more relevant aspects of their exact legal status, justify the objective of this study, whose main focus is on determining the duties and composition of these bodies, and identifying the legal repercussions of their activities.

Key words: Spanish regional charters; local government; local autonomy; interadministrative relations.